



Roj: **STS 490/2014 - ECLI:ES:TS:2014:490**

Id Cendoj: **28079130042014100036**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **11/02/2014**

Nº de Recurso: **387/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo

Contencioso-Administrativo

Sección: CUARTA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 11/02/2014

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 387 / 2012

Fallo/Acuerdo:

Votación: 04/02/2014

Procedencia: MINISTERIO DEFENSA

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: RBA

Nota:

Campo de Tiro de Pájara, Fuerteventura. Declaración de zona de interés para la Defensa Nacional mediante el Real Decreto 600/2012. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, y Ley 42/2007, sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad. Trámite de adecuada evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000. El Real Decreto 600/2012 no es "plan, proyecto o programa".

REC.ORDINARIO(c/d)Num.: 387/2012

Votación: 04/02/2014

Ponente Excmo. Sr. D.: Luis María Díez Picazo Giménez

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

**Presidente:****D. Ricardo Enríquez Sancho****Magistrados:****D. Segundo Menéndez Pérez****D. Luis María Díez Picazo Giménez****D^a. María del Pilar Teso Gamella****D. Ramón Trillo Torres**

En la Villa de Madrid, a once de Febrero de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Cuarta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso contencioso-administrativo con el número 387/12 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal del EXCMO. CABILDO DE FUERTEVENTURA contra Real Decreto 600/2012, de 30 de marzo, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura, Siendo parte recurrida LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado ante este Tribunal Supremo, de fecha 30 de mayo de 2012, la representación procesal del Excmo. Cabildo de Fuerteventura, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 600/2012, de 30 de marzo, sobre declaración de zona de interés para la Defensa Nacional el Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura,

SEGUNDO.- Por Diligencia de Ordenación de fecha 16 de julio de 2012 se tiene por personado y parte recurrente al Procurador D. Carlos Plasencia Baltés, en nombre y representación del Excmo. Cabildo de Fuerteventura, y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio), y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de dicha Ley .

TERCERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 11 de febrero de 2013 la representación procesal del Excmo. Cabildo de Fuerteventura, formuló escrito de demanda en el que solicita a la Sala se eleve cuestión prejudicial al Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas para que se pronuncie acerca de si el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 , relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres debe ser interpretado en el sentido de que la declaración del Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura como zona de interés para la Defensa Nacional - Real Decreto 600/2012, de 30 de marzo- debió someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones a los distintos lugares de la Red Natura 2000 a los que pueda afectar.

CUARTO.- Con fecha 8 de marzo de 2013 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma, interesando a la Sala confirme la legalidad del Real Decreto recurrido, con expresa condena en costas al Cabildo recurrente.

QUINTO.- La Sala dictó Auto, de fecha 2 de abril de 2013, en el que se acuerda recibir el proceso a prueba. Por Providencia, se concedió al recurrente el término de diez días para la presentación de escrito de conclusiones sucintas, lo que realiza en escrito de fecha 21 de junio 2013.

Mediante Diligencia de Ordenación de fecha 18 de junio de 2013, se concede, asimismo a la parte recurrida el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones, lo que lleva a cabo en escrito de fecha 27 de junio de 2013.

SEXTO.- Evacuados todos los trámites legalmente previstos, se dieron por conclusas las actuaciones, y se fijó para votación y fallo de este recurso el día 4 de febrero de 2014, fecha en que tuvo lugar, haciéndose observado todos los trámites previstos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por el Cabildo de Fuerteventura contra el Real Decreto 600/2012, de 30 de marzo, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura (BOE de 31 de marzo de 2012).

SEGUNDO.- Del expediente administrativo y de las pruebas practicadas resultan los siguientes antecedentes, que deben ser tenidos en cuenta para el adecuado examen del asunto. El Campo de Tiro de Pájara viene siendo utilizado por las Fuerzas Armadas desde el año 1977. Por Orden ARM/3521/2009 (BOE de 31 de diciembre de 2009) se declaró el paraje "Cueva de Lobos" -que está comprendido dentro del perímetro del Campo de Tiro de Pájara- como "zona de especial conservación" dentro de la Red Natura 2000, a los efectos previstos en los arts. 41 y siguientes de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Conviene tener presente que el Capítulo III del Título II de dicho texto legal, donde se encuentran los mencionados preceptos, es transposición de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992. Prácticamente en la misma época y mediante resolución del Secretario de Estado del Medio Rural y del Agua de 30 de noviembre de 2009 (BOE de 1 de febrero de 2010), se declaró la isla de Fuerteventura como "reserva de la biosfera", a efectos del art. 49 de la Ley 42/2007. Este último precepto ya no se encuentra dentro del citado Capítulo II, ni es transposición de ninguna directiva europea: su finalidad es, más bien, dar cumplimiento a ciertos compromisos internacionales de España, asumidos en el marco de la UNESCO.

Es en este contexto en el que se produce una orden de proceder del Jefe del Estado Mayor del Ejército, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Con objeto de contar con suficiente respaldo legal para impedir que la declaración de Reserva de la Biosfera de Fuerteventura, en la cual se incluye al CTM de Pájara, afecte a la instrucción y adiestramiento de las Unidades situadas en el Archipiélago canario, ya que constituye la única instalación que permite el adiestramiento de unidades tipo GT y el tiro de todas las armas; y conforme a lo establecido en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, sobre Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional, se hace preciso declarar Zona de Interés para la Defensa Nacional dicho campo de maniobras.

En virtud de lo establecido en la OM. 169/2003 de 11 de Diciembre, firmo la presente ORDEN DE PROCEDER y designo como Órgano Originador al Mando de Canarias, al objeto de que proceda a la iniciación y elaboración del Proyecto de Real Decreto."

Aunque la orden de proceder que se acaba de transcribir no está fechada, es claro que debió emitirse en algún momento intermedio entre la declaración de la isla de Fuerteventura como reserva de la biosfera -circunstancia que aquélla menciona expresamente como determinante- y el 21 de mayo de 2010, pues en el expediente administrativo aparece un informe con esa fecha de la Directora General de Infraestructura de la Defensa, el cual versa precisamente sobre lo ordenado por el Jefe del Estado Mayor del Ejército.

Instruido el correspondiente expediente y tomando como base el art. 2 de la Ley 8/1975, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, se aprueba finalmente el Real Decreto 600/2012, que es objeto de impugnación en el presente proceso. La declaración de interés para la Defensa Nacional efectuada por el acto impugnado implica, de conformidad con el precepto legal que le sirve de base, que en la zona afectada se considerarán prioritarios los intereses de la Defensa Nacional sobre cualesquiera otros y, en consecuencia, que quedan sometidos a autorización del Ministerio de Defensa todas las regulaciones y actuaciones administrativas que puedan incidir en el Campo de Tiro de Pájara. Al mismo régimen de autorización quedan sometidas cualesquiera obras, así como las edificaciones y la constitución, transmisión y modificación de derechos reales en la zona.

TERCERO.- El Cabildo de Fuerteventura, en un escrito de demanda extraordinariamente prolijo y no siempre debidamente claro y ordenado, esgrime hasta seis alegaciones para fundar su pretensión de que el Real Decreto 600/2012 sea declarado nulo. Cuatro de esas seis alegaciones pueden ser rápidamente rechazadas, por ser evidente que carecen de la necesaria consistencia. Son las siguientes:

A) Inexistencia de afectación a los fines de la Defensa Nacional. Insiste el recurrente en este punto en que el fin perseguido por el Real Decreto 600/2012 es "blindar" el Campo de Tiro de Pájara frente al ejercicio de sus potestades por otras Administraciones. Esto es indudable, como lo demuestra que el propio preámbulo del Real Decreto 600/2012 hace referencia explícita a la necesidad de "preservar la instalación militar de cualquier actuación que pudiera afectarla". Ahora bien, contrariamente a lo que parece entender el recurrente, buscar que una instalación militar particularmente importante quede al abrigo de la eventual incidencia de otras Administraciones no es algo ajeno al "interés para la Defensa Nacional" que, en virtud del art. 2 de la Ley 8/1975, permite someter prácticamente cualquier actuación pública o privada a previa autorización del Ministerio de Defensa.



Tampoco tiene razón el recurrente cuando insinúa que el Campo de Tiro de Pájara no cabría dentro del supuesto de hecho del citado precepto legal, que habla de zonas "que constituyan o puedan constituir una base permanente a un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas": que un campo de tiro no sea el escenario de los combates -sino, como es obvio, un lugar de entrenamiento- no obsta a que pueda ser un apoyo indispensable y, por tanto, a que le pueda resultar aplicable el art. 2 de la Ley 8/1975 .

Conviene señalar, en fin, que la denuncia de indefensión que, al tratar sobre este punto en su escrito de conclusiones, hace el recurrente está absolutamente injustificada. Dice que su solicitud de que en el período de prueba fuera establecida la fecha de la orden de proceder del Jefe del Estado Mayor del Ejército no ha sido satisfecha; algo que, aun siendo cierto, no le ha ocasionado ninguna merma para la defensa de su pretensión, pues ya se ha visto que del propio expediente resulta que dicha orden de proceder tuvo forzosamente que producirse a inicios del año 2010. Y, siempre en este orden de consideraciones, nadie ha puesto en cuestión que el objetivo de la referida orden de proceder era precisamente hacer lo necesario para preservar el Campo de Tiro de Pájara tras la declaración de la isla de Fuerteventura como reserva de la biosfera.

B) Falta de motivación. El preámbulo del Real Decreto 600/2012 no es particularmente extenso, ni entra en muchos detalles. No obstante, deja claramente sentado que el Gobierno estima que el Campo de Tiro de Pájara es de fundamental importancia para el Ejército de Tierra y que, tal como ha quedado indicado más arriba, la finalidad perseguida al declararlo zona de interés para la Defensa Nacional es preservarlo de actuaciones que pudieran afectarlo. A la vista de estos datos recogidos en el preámbulo, resulta visible la razón que ha impulsado al Gobierno a la aprobación del Real Decreto 600/2012. Si a ello se añade que el deber de motivación, además de estar genéricamente al servicio de la transparencia, sirve para facilitar la impugnación de los actos a las personas afectadas por ellos, no se puede decir que en el presente caso haya falta de motivación habida cuenta de que el recurrente no ha tropezado con graves dificultades para articular su recurso contencioso-administrativo.

C) Desviación de poder y arbitrariedad. Sostiene el recurrente que la finalidad perseguida por el Real Decreto 600/2012 -consistente, como se ha visto, en "preservar la instalación militar de cualquier actuación que pudiera afectarla"- es arbitraria e incurre en desviación de poder. Este reproche es injustificado.

Es bien sabido que la desviación de poder consiste en el ejercicio de una potestad administrativa para alcanzar fines distintos del que aquélla tiene legalmente asignado. Al aprobar el Real Decreto 600/2012, el Gobierno ha hecho uso de una potestad que le otorga la arriba mencionada Ley 8/1975. El art. 2 de ésta define las zonas de interés para la Defensa Nacional como aquellos espacios "que constituyan o puedan constituir una base permanente a un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas" y más adelante el art. 6 dispone que dichos espacios quedan sometidos únicamente a las autoridades militares en todo lo relativo a "la observancia y cumplimiento de cualquier clase de prohibiciones, limitaciones o condiciones impuestas en dichas zonas". Pues bien, a la vista de estas previsiones legales, no cabe razonablemente sostener que el Real Decreto 600/2012 haya perseguido un fin distinto del contemplado en la Ley 8/1975 que le sirve de fundamento.

Y algo parecido debe decirse del reproche de arbitrariedad: la aprobación del Real Decreto 600/2012 responde a ciertas necesidades objetivamente expuestas por el Gobierno, de manera que está muy lejos de tratarse de un mero capricho o de una manifestación de desnuda voluntad.

D) Vulneración del principio de autonomía local. Dice el recurrente que la declaración de zona de interés para la Defensa Nacional supone una exclusión del ejercicio de las competencias propias de los entes locales en el espacio afectado por aquélla, lo que resulta atentatorio contra la autonomía constitucionalmente garantizada a dichos entes. Esta alegación, a decir verdad, es puramente retórica. Efectivamente, el preámbulo del Real Decreto 600/2012 comienza recordando que el art. 149.1.4 CE configura la defensa y las Fuerzas Armadas como una competencia exclusiva del Estado; y si a ello se añade, como atinadamente observa el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, que es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional que los títulos competenciales más específicos pueden limitar o condicionar los más genéricos, resulta claro que el ejercicio por el Gobierno de la potestad prevista en la Ley 8/1975 constriñe legítimamente el alcance de las competencias de los entes locales en la zona de interés para la Defensa Nacional. Es más: el único modo de sostener convincentemente que en el presente caso se ha vulnerado el principio de autonomía local sería afirmar que la Ley 8/1975 -que sirve de fundamento al Real Decreto 600/2012, objeto del recurso contencioso-administrativo- es inconstitucional; pero el recurrente no llega a decir esto, ni mucho menos a proporcionar argumentos sólidos en esa dirección.

CUARTO.- Más matizado ha de ser el discurso por lo que se refiere a las otras dos alegaciones esgrimidas en el escrito de demanda, a comenzar por la consistente en que se ha infringido el procedimiento para la elaboración de reglamentos. La argumentación del recurrente en este punto es la siguiente. El Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (BOE de 18 de julio de 2009),



tiene como finalidad desarrollar reglamentariamente ciertos aspectos de la regulación legal del procedimiento de elaboración de reglamentos contenida en el art. 24 de la Ley del Gobierno y, más concretamente, introducir la llamada "memoria del análisis de impacto normativo". Esta memoria puede hacerse en forma completa o, si concurren las condiciones enunciadas en el art. 3 del Real Decreto 1083/2009, en forma abreviada. En el presente caso se hizo en forma abreviada, constando en el expediente administrativo que el Ministerio de Defensa no consideró que la propuesta normativa tuviera la complejidad suficiente para justificar una memoria en forma completa. A juicio del recurrente, la formulación de la memoria en forma abreviada ha permitido eludir el trámite de consulta a las Administraciones con competencias concurrentes sobre la zona afectada; trámite que, siempre según el recurrente, es preceptivo para la memoria en forma completa. Dicho brevemente, el recurrente entiende que, en la elaboración del Real Decreto 600/2012, era legalmente exigible oír a aquellas Administraciones -incluido el propio Cabildo de Fuerteventura- cuyas competencias podrían verse afectadas por la declaración de zona de interés para la Defensa Nacional; algo que no se hizo.

Pues bien, aunque ello podría ofrecer algunas dudas, cabe admitir a efectos argumentativos que el Real Decreto 600/2012 tiene naturaleza reglamentaria y, por tanto, le es exigible la memoria de análisis del impacto normativo regulada en el Real Decreto 1083/2009, dictado en desarrollo del art. 24 de la Ley del Gobierno. Partiendo de este presupuesto, hay que señalar que en el expediente administrativo consta que el Ministerio de Defensa optó por la memoria en forma abreviada por considerar que el proyecto no presentaba especial complejidad. Ello, en principio, no puede tacharse de irrazonable, ya que el art. 3 del Real Decreto 1083/2009 no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada: "Cuando se estime que de la propuesta no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa se realizará una memoria abreviada que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género."

Dicho esto, es verdad que en este caso no se recabó el parecer de ninguna de las Administraciones cuyas competencias podrían verse afectadas por la declaración del Campo de Tiro de Pájara como zona de interés para la Defensa Nacional; y es asimismo cierto que, mientras que para la memoria en forma completa el Real Decreto 1083/2009 hace referencia a las consultas a otras Administraciones, no ocurre lo mismo con la memoria en forma abreviada. Pero no es exacto afirmar, como hace el recurrente, que la memoria en forma completa requiera ineludiblemente oír a otras Administraciones afectadas por la iniciativa normativa; y ello porque, en lo que ahora específicamente interesa, el apartado tercero del art. 2 del Real Decreto 1083/2009 dispone que "la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las Comunidades Autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico". De aquí tal vez cupiera inferir que las Comunidades Autónomas deben ser oídas en el procedimiento de elaboración de reglamentos estatales que de alguna manera puedan afectarlas, pero lo que desde luego no se desprende es que exista un preceptivo trámite de consulta a cualesquiera otras Administraciones Públicas. El deber de oír a éstas últimas sólo existirá cuando así se establezca en alguna norma especial. Así, el hecho de que el Cabildo de Fuerteventura no fuese oído en la elaboración del Real Decreto 600/2012 no constituye vulneración de lo ordenado, en materia de memoria de análisis del impacto normativo, por el Real Decreto 1083/2009.

Si a todo lo anterior se añade que no consta que ninguna otra norma jurídica exigiese oír al Cabildo de Fuerteventura en la elaboración del Real Decreto 600/2012, forzoso es concluir que no se ha producido ningún vicio sustancial de procedimiento.

QUINTO.- La última de las alegaciones recogidas en el escrito de demanda es que en la elaboración del Real Decreto 600/2012 no se ha cumplido el trámite, establecido en el art. 45 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, de hacer una "adecuada evaluación de sus repercusiones" en los espacios comprendidos dentro de la Red Natura 2000.

Para comprender correctamente esta alegación, es necesario tener presente que los arts. 41 y siguientes de la Ley 42/2007, recogidos en el Capítulo III de su Título II, son sustancialmente transposición al derecho español de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, popularmente conocida como "Directiva Hábitats". Es ésta la que crea la "Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves". Cuando un determinado espacio es declarado como zona de especial conservación de conformidad con el procedimiento legalmente previsto para ello, queda sometido al régimen de medidas de conservación establecido en el art. 45 de la Ley 42/2007. Pues bien, es en los apartados cuarto y quinto de dicho precepto legal donde se impone el deber de llevar a cabo una adecuada evaluación de las repercusiones de cualquier plan o proyecto que pueda incidir sobre las zonas de especial conservación, en los siguientes términos:



"4. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes ó proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

5. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una ley.

b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente a la Comisión Europea."

Este trámite de adecuada evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 es el que entiende el recurrente que no se ha cumplido. Pues bien, que dentro del perímetro del Campo de Tiro de Pájara existe un espacio declarado como zona de especial protección a los efectos del art. 45 de la Ley 42/2007 es algo que no ofrece ninguna duda: como se dejó apuntado más arriba, el paraje Cueva de Lobos fue declarado zona de especial protección por la Orden ARM/3521/2009 (BOE de 31 de diciembre de 2009). La localización del mencionado paraje, por lo demás, consta en las actuaciones: como documento nº 6 adjunto al escrito de demanda figura un "Inventario de recursos naturales en propiedades del Ministerio de Defensa" específicamente referido al Campo de Maniobras y Tiro de Pájara, donde como lugar de importancia comunitaria se menciona Cueva de Lobos. Ninguno de estos extremos ha sido puesto en cuestión por el Abogado del Estado, por lo que deben ahora darse por buenos.

Así las cosas, a fin de determinar si el trámite de adecuada evaluación de las repercusiones era exigible en el presente caso, sólo resta saber si el Real Decreto 600/2012 es un "plan, proyecto o programa" en el sentido que a esta expresión da el apartado cuarto del art. 45 de la Ley 42/2007. Este precepto legal no define qué debe entenderse por "plan, proyecto o programa", como tampoco lo hace el apartado tercero del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE que aquél transpone al derecho español. No obstante, el significado de la mencionada expresión ha sido ampliamente examinado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, la sentencia *Waddenvereniging* (C-127/02) de 7 de septiembre de 2004, dictada por la Gran Sala, dice:

21. Mediante su primera cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si la recogida mecánica del berberecho, que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un periodo limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de «plan» o «proyecto» que figuran en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

22. A tenor del décimo considerando de la Directiva sobre los hábitats, «cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada». Este considerando ha quedado plasmado en el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, que dispone, en particular, que no se autorizará un plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate, sin que previamente se evalúen las repercusiones que tenga sobre ella.



23. La Directiva sobre los hábitats no define los conceptos de «plan» o «proyecto».

24. En cambio, la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9) señala en su sexto considerando que la autorización de los proyectos que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo deberla concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente, al tiempo que define en su artículo 1, apartado 2, el concepto de «proyecto» en los siguientes términos

"- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo."

Este criterio ha sido luego reiterado, entre otras, por la sentencia *Comisión c. Alemani* a (C-98/03) de 10 de enero de 2006 (pár. 39 y siguientes). De aquí que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resulte absolutamente claro e indubitable que, aun cuando la expresión "plan, proyecto o programa" haya de ser interpretada en sentido amplio, debe en todo caso referirse a una intervención material o física (construcción, obra, explotación del suelo, etc.) susceptible en cuanto tal de influir en el hábitat correspondiente. Aplicado este criterio jurisprudencial al presente caso, es evidente que el Real Decreto 600/2012 no puede ser calificado de "plan, proyecto o programa", porque no contempla ninguna intervención material o física en el paraje Cueva de Lobos. Antes al contrario, el Real Decreto 600/2012 se limita a modificar el régimen jurídico del Campo de Tiro de Pájara -dentro de cuyo perímetro se encuentra el paraje Cueva de Lobos- y la autoridad administrativa de supervisión y control de cualesquiera actuaciones públicas o privadas que en el futuro se lleven a cabo en dicha zona. El cambio producido por el Real Decreto 600/2012 es puramente jurídico y no comporta, en sí mismo, ninguna actuación sobre la naturaleza; razón por la que no sólo no es un "plan, proyecto o programa" a efectos del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE y del art. 45 de la Ley 42/2007, sino que -precisamente por no suponer ninguna intervención material o física- no sería susceptible de ser evaluado.

Por todo ello, hay que concluir que el trámite de adecuada evaluación de las repercusiones no era aplicable al presente caso. La alegación de vulneración del art. 45 de la Ley 42/2007 es infundada, lo que conduce a la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

SEXTO.- Llegados a este punto, esta Sala considera sumamente importante llamar la atención sobre un extremo: que el Real Decreto 600/2012 no sea un "plan, proyecto o programa" a efectos del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE y del art. 45 de la Ley 42/2007 no significa que el Ministerio de Defensa -que ahora es la autoridad administrativa de supervisión y control en la zona, en aplicación de lo previsto por la Ley 8/1975- esté eximido de la observancia de los deberes de protección de la Red Natura 2000. Las actuaciones relacionadas con la defensa no están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 92/43/CEE. Ello significa que cualquier actuación "que pueda afectar de forma apreciable" al paraje de Cueva de Lobos, como zona de especial protección, habrá de ser sometida a una adecuada evaluación de repercusiones por parte del Ministerio de Defensa. Es verdad que el art. 6 de la Directiva 92/43/CEE y el art. 45 de la Ley 42/2007 permiten, por "razones imperiosas de interés público de primer orden", aprobar un plan, proyecto o programa incluso si resulta perjudicial para una zona de especial protección. Pero el hecho de que la razón de interés público sea de naturaleza militar no exime de acreditar que aquélla es imperiosa y de primer orden; y, sobre todo, ello sólo podrá hacerse una vez que se haya realizado la adecuada evaluación de las repercusiones, que ésta haya dado un resultado negativo y que se haya acreditado que no hay soluciones alternativas. Sólo en estas condiciones pueden los intereses relacionados con la Defensa Nacional llegar a prevalecer sobre el deber de conservación de la Red Natura 2000.

SÉPTIMO.- De conformidad con el art. 139 LJCA, la desestimación de la pretensión del recurrente lleva aparejada su condena al pago de las costas, que haciendo uso de la facultad prevista en el apartado tercero del mencionado precepto legal quedan fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo de Fuerteventura contra el Real Decreto 600/2012, de 30 de marzo, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el Campo Nacional de Maniobras y Tiro de Pájara, Fuerteventura (BOE de 31 de marzo de 2012), con imposición de las costas al recurrente hasta un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Ricardo Enríquez Sancho D. Segundo Menéndez Pérez



D. Luis María Díez Picazo Giménez D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. Ramón Trillo Torres

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Luis María Díez Picazo Giménez**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ